

公共政策と地方自治体

— 鳥取県を事例として —

藤 田 安 一※

はじめに — 問題の所在 —

- I 福祉の市場化と住民生活の不安
 - II 公共事業費の膨張による鳥取県財政の変貌
 - III 鳥取県における大規模プロジェクト計画とその推進
 - IV 県債残高の累積と基金残高の減少
 - V 鳥取県における行財政改革の課題と公共政策のあり方
 - VI 地方自治体における公共政策の新たな動向
 - VII 地方行財政改革の現状と公共政策のネットワーク化
- おわりに

はじめに — 問題の所在 —

日本においては従来から、国や地方自治体が行う政策は、その内容が十分に検討されないままに、初めから公共政策として公認され強力に推進されてきた歴史がある。

明治維新を契機に近代国家としての道を歩み出した日本は、明治政府によって脱亜入欧のスローガンのもと、富国強兵・殖産興業政策が上から強力に推し進められていった。以降、この中央集権的な政治・行政システムによる国家政策は、第二次世界大戦の敗北にもかかわらず、戦後においても経済復興・高度経済成長として継承されてきた。

しかし近年、1990年代に入ってから深刻な経済不況のもとで、個々の政治家や官僚の問題にとどまらず、組織ぐるみでの大蔵省、外務省、厚生省など官僚機構による相つぐ犯罪的、反社会的行為の発生は、中央集権的政治・行政システムの弊害を広く国民に認識させる結果となった。さらに、地方自治体においても、地元業者から公共事業の発注をめぐって便宜を与えた見返りに賄賂を受けとった罪で、何人もの首長が更迭されるという事件があいっいで起きた。

こうした事件の数々は、中央集権的な行政システムに対する不信を決定的に高めるとともに、これまで国や地方自治体が行ってきた公共政策が、果たして公共という名に値するものかどうかの再検討を迫っている。

本稿の課題は、以上のような問題状況を踏まえ、鳥取県を例にして、これまでわが国において公共政策の中心的柱の1つであった公共事業を批判的に検討すると同時に、今後の地方分権化時代における自治体の公共政策のあり方について基本的視点を提起することにある。

I 福祉の市場化と住民生活の不安

現在、かつてない経済不況のなかで、住民生活が根本から脅かされ、人々は生活の先行きに不透明感を強め、不安を高めている。それゆえ、現在ほど、住民の命と暮らしを支える地方自治体の役割が必要とされ、その活躍が求められる時代はない。しかし、その地方自治体が、今まさに、未曾有の財政危機にあえいでいる。戦後日本の地方財政は、3度の深刻な危機にみまわれた。1953～54年にかけての第1次地方財政危機。1970年代後半から進行した第2次の地方財政危機。そして、1991年のバブル崩壊とともに始まった第3次の地方財政危機である。

鳥取県でも、現在の県債残高は5557億円（2001年度末現在）となっており、年間の県予算をはるかに超える膨大な財政赤字をかかえている。そのために、または、それを口実にして、近年、鳥取県は1997年頃から、県立福祉施設の民間移管や保健所・福祉事務所の縮小、健康増進センターの廃止などの方針を相ついで打ちだしてきた。具体的には、

(1) 現在ある6つの県立特別養護老人ホームのうち、4施設を民間社会福祉法人または町に移管する。県立施設は、県東部と中・西部に各1施設を残し、民間施設で対応しにくい「カテーテル常用者等処遇困難な高齢者」のみを受け入れる。

(2) 精神薄弱者更生施設「県立鹿野かみち園」と「県立鹿野第二かみち園」については、受け入れを重度知的障害と高齢知的障害者のみに限定し、その他の入居者は民間社会福祉法人の一般施設に移す。

(3) 肢体不自由児施設「県立皆生療護園」を廃止し、「県立皆生小児療育センター」（県直営）に再編・統合する。「県立皆生小児療育センター」については、入所定員を縮小し、通園事業等の実施を検討する。

(4) その他の県立施設についても、今後、改築時期を考慮しながら民間移管を検討していく。

以上の4点を内容とするものであった。

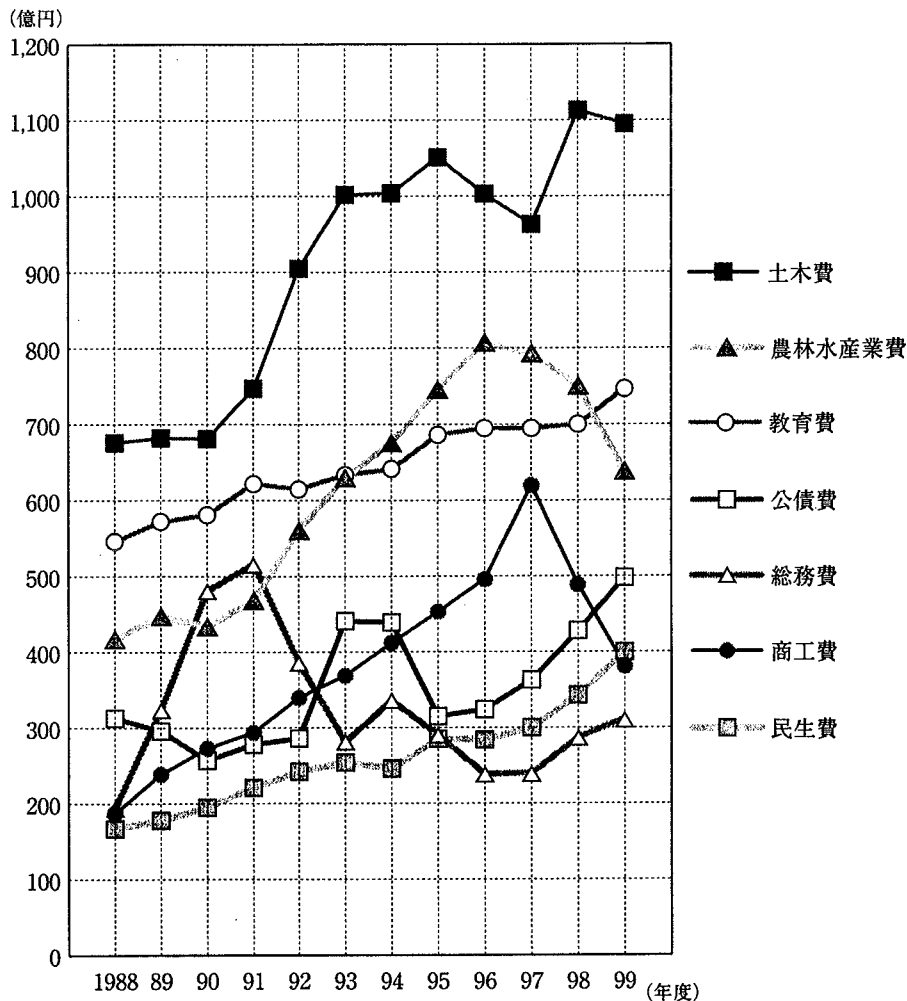
県の福祉行政の今後のあり方については、なによりも県民の命と暮らしを守るという地方自治体の使命に照らして検討されるべきものである。それにもかかわらず、「福祉の民営化」「福祉の市場化」が、安心して暮らせる鳥取県を創るためにどうしたらよいか、という発想から出発したものではなく、いかに県の財政負担を減らすか、という観点から打ち出されたものであるとすれば、それは県民の生活不安を高めざるをえない。

なるほど、県の財政赤字の主な原因が福祉にあるとすれば、時としてその再検討が必要な場合もあろう。しかし、そうではなく、県財政の赤字の原因が県の膨大な公共事業の実施によって創られたものであるとすれば、明らかな責任の転嫁である。これでは、財政危機の克服にもならず、いたずらに県民の不安を煽るだけである。したがって、鳥取県の財政危機の原因を明らかにすべく、県が実施してきた公共事業が鳥取県の財政構造にどのような影響を与えたかを、正確にみる必要がある。

II 公共事業費の膨張による鳥取県財政の変貌

図1をみられたい。これは、鳥取県財政における主要歳出の推移を表したものである。みるように、1990年代に入ってから90年代半ばまでの傾向として、土木費と農林水産業費の急増、教育費と総務費、民生費の停滞という特徴を示している。すなわち、1980年代半ばから、つねに第1位であ

図1 鳥取県における目的別歳出決算額の推移



出所：鳥取県『鳥取県歳入歳出決算書』各年度より作成。

った土木費が、90年代に入って、急激に支出を伸ばしてくる。それに合わせるかのように農林水産業費も急速に伸び、教育費を追い越して支出の第2位を占めた。土木費はもちろんのこと、農林水産業費も鳥取県では、その56.1%は公共事業費である。これによって、いかに多額の予算が公共事業に支出されたかがわかる。

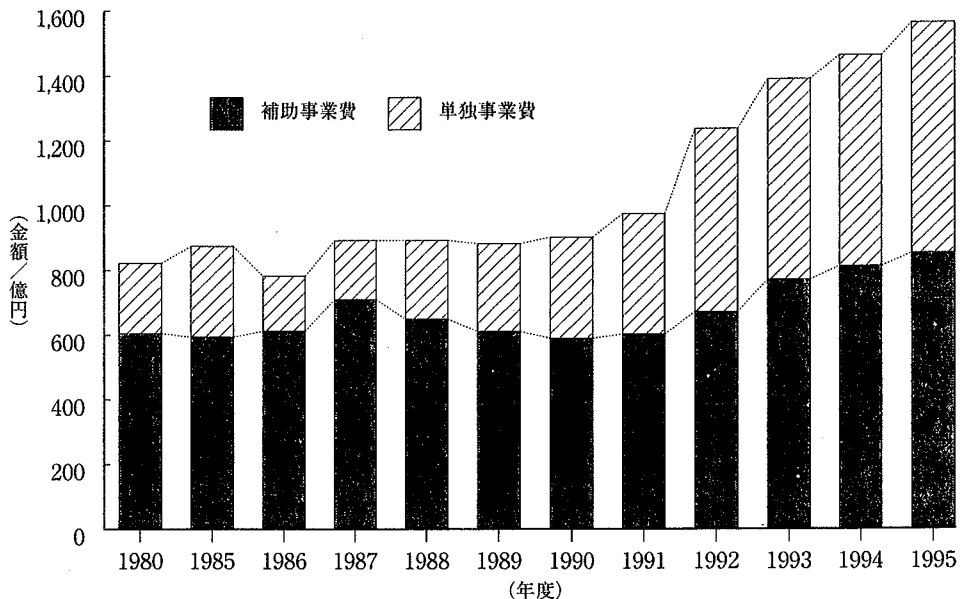
ちなみに、2000年度鳥取県の一般会計予算において、土木費は県予算の19.8%、農林水産業費13.2%を占めているのに対して、社会保障費にあたる民生費は、たったの8.1%にすぎない。両者の差は歴然としていて、比べようもなく社会保障のために使われる予算は少ない。それにもかかわらず、後述するように、鳥取県は1998年2月に、「中期財政運営の指標について」という大規模な公共事業計画をたて、つぎつぎと実行していった。

ところで、この公共事業を行なうにあたって、国は補助金支出を削減しながら、しかも政府の経済対策に地方を動員していく手段として、地方単独事業の拡大→そのための地方債の大量発行→地方債の元利償還と一般財源補填のための地方交付税の利用、という手法をとった。つまり、補助金のつかない地方の単独事業についても起債をみとめ、その元利償還金の一部を地方交付税に

算入できる。事実上の「地方債の補助金化」と「地方交付税の補助金化」という方式で公共事業が実施されていった。中央政府による、この地方債許可と地方交付税措置とをセットにした地方単独事業拡大への誘導策に、地方自治体の多くが相乗りし、結局、地方財政の借入金を急増させる結果になったのである。

鳥取県でも、この政府の財政手法によって、1991年には233億1200万円であった単独事業が、1999年には451億7900万円へと、約2倍にも拡大していった。1990年代に入ってから鳥取県における公共事業全体の増大、および鳥取県の公共事業における補助事業と単独事業、それぞれの増大を示したのが図2である。特に、この図からは1980年代の普通建設事業費の大半が補助事業費によって占められていたのが、1990年代に入ると事業費全体が膨張しただけではなく、単独事業費が急増していったことが明確にわかる。すなわち、補助事業の膨張を超えるスピードで単独事業の割合が急増し、全体としての鳥取県における公共事業費は、1990年代に入って顕著に膨張していったのである。

図2 鳥取県財政における普通事業費の推移

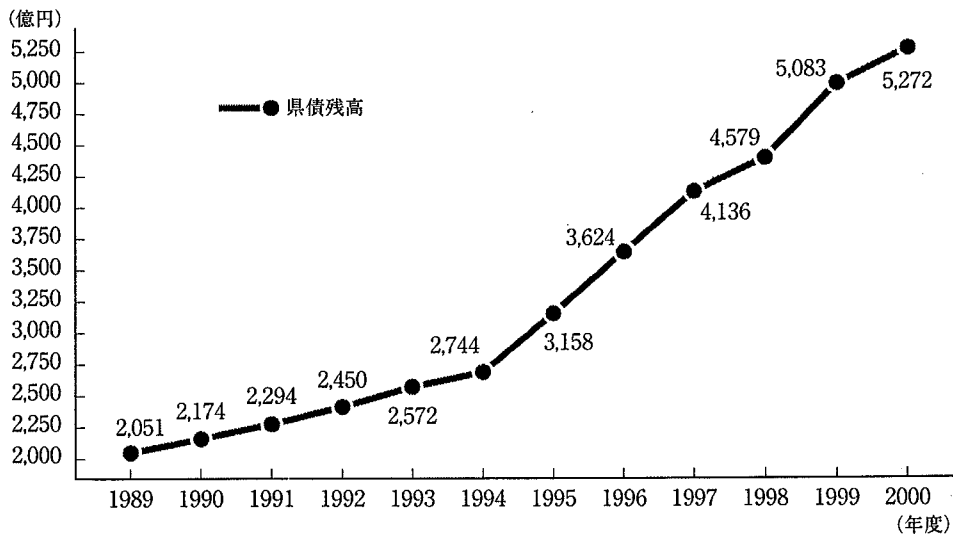


出所：鳥取県総務部財政課提供資料より作成。

以上のような経緯によって、公共事業の遂行を主な原因として生じた鳥取県財政の借入金である県債残高は、図3に示されているように、1990年には2174億円であったものが、2000年度末現在では5272億円と、この10年間で2.5倍にまで伸びている。

さらに、2000年度鳥取県の歳出予算をベースにすると、全体の37.4%が義務的経費であり、投資的経費は35.3%、その他の経費が27.3%の割合となっている。義務的経費の中では人件費と公債費が主で、この2品目で義務的経費全体の92.8%を占めている。他方、投資的経費はその大部分の96.9%が普通建設事業費によって占められている。しかし、1991年までの鳥取県財政では義務的経費が投資的経費を上まわっていた。当時は、現在のように、つねに義務的経費が投資的経費を下まわるということではなかったのである。

図3 鳥取県における県債残高の推移



出所：鳥取県『平成12年度鳥取県予算のあらまし』。

では、いつの時点で義務的経費と投資的経費が逆転したのかをみると、バブルが崩壊し、不況が深刻になってくる1992年がその転換点となった。これ以降、鳥取県財政では投資的経費が傾向的に増加しているのに対して、義務的経費は逆に減少していった。義務的経費が減少した原因は、主に人件費の割合が減っていったことにある。1990年に経費全体の26.2%を占めていた人件費が、1999年には22.0%に減少している。それに対して、投資的経費が増加した要因は、1990年に31.7%であった普通建設事業費が1999年には38.5%に上昇していったからである。ここからも、1990年代における公共事業の推進が、鳥取県財政の構造変化に与えた影響の大きさを確認できるであろう。

以上の点から、従来の見方のように、地方財政の不健全性や硬直性を、主に人件費を原因とする義務的経費の増大にある、とする考えは事実を反映していない。人件費は年々その割合を下げてきている。それに代わって、今後、地方債の累積による公債費の支出が、義務的経費を押し上げる可能性がある。事実、県の歳出に占める公債費の比率は、1995年に7.5%であったものが96年には7.7%、97年には8.2%、98年には9.1%、99年には10.7%、そして2000年には11.6%にまで上昇してきた。これに加えて、投資的経費である普通建設事業費も1990年代に入ると公共事業の拡大にともなって上昇し、その影響で投資的経費も著しい硬直性を示してきた。さらに問題なのは、この時期の公共事業によって建設された大型施設の経常的維持費が膨大な額になって、鳥取県財政の硬直化をすすめていることである。

つまり、これからの地方財政は、公債費の増大による義務的経費の圧力と、普通建設事業費による投資的経費の圧力と、大型施設の経常的維持費と、この3面から、地方財政歳出の硬直性は、さらに進んでいこうとしているのであって、従来の人件費を主要因とする義務的経費の増大を、地方財政の硬直性や不健全化の指標とすることは、もはや現実的ではない。

Ⅲ 鳥取県における大規模プロジェクト計画とその推進

つぎに、鳥取県における大型公共事業が地方財政に与えた影響の具体的分析に入ろう。

鳥取県は1998年2月に、「中期財政運営の指標について（試案）」を発表した。そこには、推計期間である1998年から2003年の間に事業費を執行すると見込まれる大規模プロジェクトの事業名と事業費、およびこれらの公共事業を実施した場合、今後、県財政がどのように変化するかの推計結果が示されていた。

表1 1998年度構想の鳥取県における大規模プロジェクト事業計画

（推計期間〔平成10～15年度〕中に事業費を執行すると見込まれるもの）

現時点で事業規模がほぼ確定しているもの

総事業費 約700億円 うち推計期間中執行予定分 約450億円

（単位：億円）

事業名	事業費	事業期間
東部総合事務所	49	平成10年度～12年度
中部定住文化センター	130	平成7年度～12年度
こどもの国	29	平成8年度～11年度
皆成学園	21	平成9年度～11年度
氷ノ山自然ふれありの里	46	平成5年度～10年度
産業技術センター	60	平成8年度～11年度
鳥取花回廊（フラワーパーク）	182	平成5年度～10年度
梨博物館	55	平成5年度～12年度
とっとり出会いの森（2期整備含む）	51	平成5年度～10年度
燕趙園（イベントホール含む）	23	平成8年度～10年度
武道館	66	平成8年度～12年度

出所：鳥取県総務部財政課「中期財政運営の指標について（試案）」1998年2月24日。

表1をみられたい。これによると、まず1998年の現時点で事業規模が確定している大型公共事業として、事業費100億円を超える鳥取花回廊（182億円）、中部定住文化センター（130億円）をはじめ、武道館（66億円）や梨博物館（55億円）など11事業、併せて約700億円（うち推計期間中執行予定分約450億円）の事業が計画されていた。さらに、まだ構想段階のもので1998年から2003年の間に執行予定の事業として、県庁舎、環境大学、福祉人材研修施設、衛生環境研究所、砂丘博物館、かに博物館、米子空港滑走路延長、美術館、農業公園、以上の11施設の建設に、約500億円が推計期間中に執行される予定額として示されていた。前記の700億円と合すると1200億円が、これら大型公共事業に費やされることが見込まれていたのである。

問題なのは、この「中期財政運営の指標について」が公表された前年の1997年には、すでに、年間の鳥取県の歳出から歳入を差し引いた財源不足額が200億円（206億円）を超えており、また県債残高は4000億円（4088億円）を突破し、財政運営に赤信号がともっていた。それにもかかわらず、まだこの時点で、先ほどみたように総額1200億円もの大型公共事業を計画・遂行しようとしていたことである。しかも、今後景気の回復による自然増収が見込めるところか、1997年における消費税の税率アップを契機に、一層景気が冷えこんでいた最中、こうした事業計画を立てたことは驚きとしか言いようがない。なるほど、年間の財源不足は、バブル期に積極的に積み立てられてきた基金

の取り崩しによってまかなうという前提をたてていたにしろ、表2にみるように、2003年には基金が完全に底をついてしまう。これでは、見通しを持たないままの無責任な計画であったと言われてもしかたがあるまい。

表2 1998年度計画にもとづく鳥取県財政の見通し

(単位：億円)

区 分	1997年度	1998年度	1999年度	2000年度	2001年度	2002年度	2003年度
歳 入	4,267	4,257	4,338	4,356	4,351	4,405	4,482
歳 出	4,473	4,402	4,510	4,599	4,522	4,567	4,610
財源不足額	△ 206	△ 145	△ 172	△ 243	△ 171	△ 162	△ 128
基金残高	920	910	738	495	324	162	34
県債残高	4,088	4,381	4,635	4,789	4,801	4,742	4,644

出所：鳥取県総務部財政課「中期財政運営の指標について（試案）」1998年2月24日。

その後、知事の交代を契機に、これら大規模プロジェクト計画の一部見直しが行われた。しかし、時はすでに遅く、前知事の時代に建設中の大型プロジェクトのうち、鳥取花回廊や中部定住文化センターなど11事業約700億円分の施設は、全て建設されていった。また、構想段階の約500億円にのぼる施設のうち、新知事の意向で現在、砂丘博物館と美術館とは建設するかどうか再検討の対象となっているものの、その他の施設はすでに建設された。

IV 県債残高の累積と基金残高の減少

新たに、鳥取県は2000年2月に、「中期的な財政見通しについて」を発表した。これには、前記1998年の「中期財政運営の指標について」を修正して、2001年から2005年までの5年間に実施予定の大規模公共事業名とその事業費や、これらの事業が県財政に与える影響を推計した結果が示されている。表3をみると、この2000年度の「中期的な財政見通しについて」は1998年のものと比較して、鹿野かちみ園や皆生小児療育センターの整備、妻木晩田遺跡の保存など社会福祉、社会保障関係や文化財保護に配慮した内容が盛り込まれていること、そして総事業費が約590億円と、規模が縮小されていることに気づく。そうは言っても、前に述べたような数々の大型施設建設のために負った地方債と、これら大型施設を維持していくための莫大なランニングコストは、今後の鳥取県財政に非常な重圧となつてのしかかってくるであろう。

事実、鳥取県が示した「中期的な財政見通しについて」には、これからの県財政の姿が推計されており、表4のケース1に示されているように、推計期間の2005年まででさえ、県債残高は5000億円を超えて推移していくとみられている。年間の財源不足をこれまで積み立ててきた基金で、短期的にはかろうじて埋めていくも、しだいに基金は減り、ついには涸渇する結果になることが予想できる。ここには、中長期的な見通しを欠いて、ともかく目先のやりくりに追われる現在地方財政危機の下での地方財政の具体的な姿を見ることができる。

しかも、この「中期的な財政見通しについて」には、1998年のものとは違って、地方交付税の配分が厳しくなると仮定した場合の県財政の姿の推計結果が載っている。表4のケース2がそれである。もちろん、この場合には、地方交付税が現状のままである場合よりも、より一層早いスピードで基

表3 2000年度構想の鳥取県における大規模建設事業計画

総事業費 約 590 億円 うち推計期間(平成 13～17 年度)の事業費の見込み
約 390 億円

(単位：億円)

事業名	事業費	事業期間
鳥取環境大学整備	108	平成10～16年度
福祉人材研修センター整備	27	平成10～13年度
妻木晩田遺跡保存(用地取得、埋め戻し)	44	平成11～13年度
衛生環境研究所整備	約 46	平成11～14年度
県庁第二庁舎耐震補強工事	約 18	平成13～14年度
警察本部庁舎整備	約 65	平成12～15年度
米子警察署庁舎整備	約 27	平成12～14年度
高校教育改革関連校舎等整備	約145	平成10～16年度
鹿野かちみ園等整備	約 30	平成13～15年度
皆生小児療育センター整備	約 25	平成13～16年度
畜産試験研究機関整備	約 35	平成13～15年度
国民文化祭開催	約 20	平成12～14年度

出所：鳥取県総務部財政課「中期的な財政見直しについて」1998年2月28日。

表4 2000年度計画にもとづく鳥取県財政の見直し

ケース1 (地方交付税が現状並みに配分されるとした場合)

(単位：億円)

区分	2000年度	2001年度	2002年度	2003年度	2004年度	2005年度
歳入	4,458	4,434	4,477	4,504	4,489	4,463
歳出	4,600	4,541	4,649	4,609	4,581	4,490
財源不足額	△ 142	△ 107	△ 172	△ 105	△ 92	△ 27
基金残高	872	765	593	488	396	369
県債残高	5,272	5,305	5,286	5,248	5,194	5,181

ケース2 (地方交付税の配分が厳しくなるとした場合)

(単位：億円)

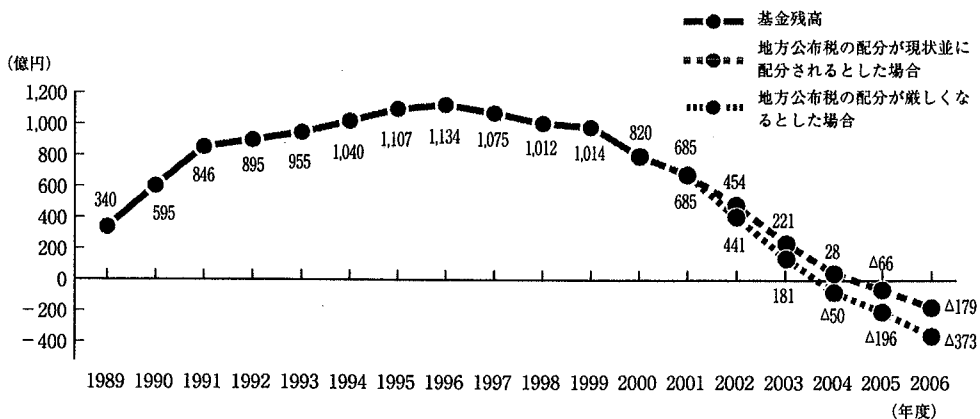
区分	2000年度	2001年度	2002年度	2003年度	2004年度	2005年度
歳入	4,458	4,421	4,450	4,463	4,435	4,396
歳出	4,600	4,541	4,649	4,609	4,581	4,490
財源不足額	△ 142	△ 120	△ 199	△ 146	△ 146	△ 94
基金残高	872	752	553	407	261	167
県債残高	5,272	5,305	5,286	5,248	5,194	5,181

出所：鳥取県総務部財政課「中期的な財政見直しについて」1998年2月28日。

金残高は減りつづける。国（中央政府）の膨大な財政赤字と景気回復が遅れているもとでは、今後の地方交付税の配分が厳しくなると、県が予想することは当然のことであり、地方交付税に大きく依存している鳥取県財政にとってもっともなことである。それだけに、国からの依存財源に頼らざるをえない日本の地方財政基盤の弱さを、鳥取県財政が象徴していると言ってよいであろう。

ちなみに、現在鳥取県では20の基金が設けられている。この基金のなかで、年間の財源不足に充当できるのは、財政調整型といわれる6つの基金に限られている。その基金とは、①財政調整基金、②県立公共施設等建設基金、③退職手当基金、④減債基金、⑤大規模事業基金、⑥長寿社会対策推進基金である。図4は、この6つの基金残高の推移を示したものである。みるように、これら財政調整基金の総額は、1996年の1134億900万円をピークに下がりつづけ、このままでは2005年で完全に底をつくことが予想できるほど、鳥取県財政は厳しい状況になっている。

図4 鳥取県における基金残高の推移



出所：鳥取県『平成13年度鳥取県予算のあらまし』。

V 鳥取県における行財政改革の課題と公共政策のあり方

以上、1990年代における鳥取県財政の急激な悪化の原因が、大規模な公共事業の実施による膨大な地方債の累積にあることが明らかになった。では、今後どのようにすれば鳥取県はこの局面を打開できるのであろうか。鳥取県財政の今後の課題について述べておこう。

第1に、1990年代のバブル崩壊以降における国と地方自治体による財政政策が、膨大な自治体の財政赤字を生み財政危機を招いた。その深刻な反省の上にたって、今後の財政政策を立てることである。

すなわち、現在の地方財政危機の根本原因は、バブル崩壊以降、国が景気対策と630兆円にものぼる公共投資基本計画にもとづき、景気回復のための公共事業の推進に自治体財政を動員してきたことにある。国の補助金支出を削減しながら、しかも政府の経済対策に地方を動員していく手段として、地方単独事業の拡大→そのための地方債の大量発行→地方債の元利償還と一般財源補填のための地方交付税の利用、という巧妙な手法がとられた。つまり、補助金のつかない地方の単独事業についても起債をみとめ、その元利償還金が一部を地方交付税に算入できる。事実上の「地方債の補助金化」と「地方交付税の補助金化」という事態が押し進められたのである。政府による、

この地方債許可と地方交付税措置とをセットにした地方単独事業拡大への誘導策に、地方自治体の多くが相乗りし、結局、地方財政の借入金を急増させる結果になった。

このように、景気対策を優先した公共事業のあり方といい、地方債と地方交付税との組み合わせによる地方単独事業の拡大といい、さらに、本来一般財源であるべき地方交付税の特定財源化といい、いずれも軌道を逸した財政政策の手法がとられ、自治体の財政を急速に悪化させていったのである。再び、このような事態を引き起こしてはならない。そのためには、公共事業に過度の景気回復効果を期待するのではなく、公共事業は国民の生活安定と経済基盤の整備を目的としたインフラ整備という本来の役割にもどすことが必要である。公共事業の景気刺激効果が年々弱くなってきていることが実証されてきている以上、従来のようなやり方は根本的に反省されなければならない。

第2に、地域経済の活性化のためには、従来のような公共事業に過度の期待をよせるのではなく、社会保障のもたらす経済効果に注目する必要がある。

すなわち、景気を刺激する点では、公共事業よりも社会保障の方がその効果は高いというデータがある。表5をみられたい。これは鳥取県企画部統計課が作成したもので、1000億円を社会保障部門、医療・保険部門、公共事業部門それぞれに投資した場合の経済効果を試算したものである。

表5 鳥取県において1000億円投資した場合の経済効果

	生産誘発額(億円)			粗付加価値誘発額(億円)			雇用効果 (人)
	1次波及	2次波及	総 額	1次波及	2次波及	総 額	
社会 保障 部門	1,251	426	1,677	828	278	1,106	25,062
医 療・保 険 部門	1,212	300	1,512	705	195	900	12,289
公 共 事 業 部門	1,380	231	1,611	671	151	822	10,579

出所：鳥取県企画部統計課提供資料より作成。

表から明らかなように、(1)生産誘発額では、社会保障部門が1次波及で1251億円、2次波及で426億円の計1677億円、他方、公共事業部門では1次波及が1380億円、2次波及で231億円の計1611億円で社会保障部門の方が公共事業費より高くなっている。(2)粗付加価値誘発額では、社会保障部門が、1次波及で828億円、2次波及で278億円の計1106億円、他方、公共事業部門では、1次波及で671億円、2次波及で151億円の計822億円で、社会保障部門の方が高くなっている。(3)雇用効果では、社会保障部門で2万5062人、公共事業部門で1万579人で、ここでもまた、社会保障部門の方が公共事業部門より大幅に高いという結果がでている。

みるように、社会保障部門の方が生活誘発額、粗付加価値誘発額、雇用効果ともに公共事業部門を上まわるという結果が出ている。そうである以上、これまでの公共事業に偏った景気対策から、社会保障を重視した公共政策へと視点を変えてみる必要があるであろう。このことは同時に、高齢社会における安心・安定の地域社会を築くことになるという一石二鳥の効果が期待できることでもある。

第3に、「市場の失敗」を克服するとともに、「政府の失敗」をも修正するため、実質的に住民の参加を促進し、住民の自主的な活動諸団体と協力することによって、住民のニーズに依拠した地方自治体を創ることである。

最近、特に高齢者介護や地域福祉、地域医療、健康スポーツ、生涯教育、文化活動など住民の行

政需要の多様化や、廃棄物、ゴミ処理に関わるリサイクル問題などの分野において、公共サービスが地域住民の参加や協力なしにおこなわれにくい領域が広がってきている。そうした状況を反映して、住民の自主的な組織としてのNPOをはじめとするボランティア活動や協同組合活動などの広がりがみられる。したがって、地方自治体はこうした諸団体とパートナーシップをむすびながら、多様な住民ニーズの実現をめざすための社会システムづくりという、新たな公共政策の地平に向かって積極的に取り組んでいくことが必要である。

しかし、現在の自治体には、上記の課題を避けて、ただちに経済的効率性にもとづく規制緩和・民営化によって公的サービスの守備範囲を見直し、市場原理にゆだねた競争的地方自治を実現しようとする動きがある。だが、この傾向によって過度な経済的効率性を追求することになれば、なるほど、地方財政の赤字は減るにちがいないが、それでは、切実に福祉を必要としながらも福祉サービスへの対価を支払えない人達を生活不安におとし入れ、結果として社会の不安定化を一層増大させることになってしまう。こうした地方自治体の公共政策では、今後の高齢社会を支えられないことは明らかであろう。

私たちは短絡的に、財政赤字がなくなれば財政危機も克服され则认为てはならない。必要な財政支出を削減したために、国民生活が極めて不安定になり社会の不安定化を一層高める。——このようになれば、一体なんのための財政なのか、根本的に問われることになるであろう。財政は手段であって、それ自体が目的ではない、ということを忘れてはなるまい。

Ⅵ 地方自治体における公共政策の新たな動向

以上、鳥取県を事例に、今後地方自治体が財政面における公共政策において果たす役割について述べた。そこで指摘したことは、地方自治体が行う他の公共政策においても指摘することができる。具体的な例をあげて、つぎに考察しておこう。

今後、地方自治体が公共政策において果たす役割の重要性について考える際、2000年10月に起こった鳥取西部地震における鳥取県の対応に注目せざるをえない。

鳥取県は、震災で被害にあった住宅を再建するため、全国ではじめて「住宅復興補助制度」を打ち出した。これまでは、「私有財産である住宅には補助金は出さない」というのが国の考えであった。そのため、阪神・淡路大震災の時にも、住民の要求があったにもかかわらず、国は住宅復興のために補助金を出すことを拒否しつづけてきた。しかし、鳥取県では、マグニチュード7.3、中心地では震度6強という大規模地震が起こり、死者さえ出なかったものの、負傷者182名、住宅全壊433棟、半壊3,084棟にもおよぶ被害が発生した——この状況下で、機敏に片山善博鳥取県知事の決断によって、「住宅の再建なくして地域の復興はない」という考えのもとに「住宅復興補助制度」が創設された。

この制度は、地震で被害を受けた個人住宅の建て替えや補修助成に対して県が補助する制度である。建て替えの場合は300万円を限度に県が3分の2を補助し、補修の場合は150万円を限度に50万円以下は2分の1を、50万円を超える額については3分の1を補助することとした。この制度によって、被害にあった住民から「先行きに対する不安や恐怖心が和らいだ」「補助金があることで心が落ち着いた」（『日本海新聞』2001年4月2日および同年10月1日）という声が聞かれたように、精神的な支えになっただけではない。被害地域からの人口流出がくい止められ、地域社会の崩壊に至らなかった。その効果の大きさは高く評価されており、この制度の画期的意義を認めることができる。

さらに、この制度の斬新さは制度の理念にある。すなわち、これまで住宅は個人の私有財産とみなされ、いかなる場合においても、それに公的資金を投入する必要はないと考えられてきた。しかし、人々が住む住宅こそが地域社会を支えるものであると考えれば、その住宅は極めて高い公共性を有することとなる。まして、その住宅が個人の力を超えた自然災害にさらされて倒壊したものであれば、その再現は自己責任によるのではなく、公的責任による公共政策の対象となるのは当然のことと言わなければならないであろう。これまで「私的」であるとみなされてきたことが「公的」なものとみなされた瞬間である。新たな公共性の誕生であった。

生活の社会化の進展にともなう、これまで私的な事柄であるとされていたものが、公的な支援で遂行されるようになっていく。保育や介護などがその典型的なものであり、保育所の設立や介護制度のもつ社会的意義について、今さら論じる必要はなかろう。もともと私的なものと公的なものとを明確に分かつ確固たる基準があるわけではない。公共政策の対象となる公共性をどのようにとらえるかによって変化するものだからである。現在では、規制緩和・民営化政策によって、この公共性を狭くとらえ、公共政策の機能が弱められる傾向にある。

しかし、高齢化や財政危機の急伸に加えて、市場原理主義にもとづく競争と経済的効率性を強調するわが国の社会では、個々人の生活はますます不安定化し、そこから生ずる諸問題を個人の「自己責任」で処理できず、社会的な対応が求められる分野が増大することになる。そうすると、これまでは私的な事柄も、新たな公共性をもったものとして公共政策の対象に入れざるをえない。それは主に住民の身近なことであるがゆえに、地方自治体が対応するのが適切となる。「公」から「民」へとは逆に、「民」から「公」へのベクトルに対応する地方自治体の公共政策が、今後ますます重要となってくるであろう。現在の地方自治体は、その準備ができているのであろうか。

Ⅶ 地方行財政改革の現状と公共政策のネットワーク化

指摘するまでもなく、地方自治体の大規模な改革はすでに始まっている。1993年6月、国会は全党一致で「地方分権の推進に関する決議」をおこない、その実現のために、1995年7月「地方分権推進法」にもとづき地方分権推進委員会が総理府の設置された。分権推進委は5次にわたる答申をおこない、政府は1998年5月「地方分権推進計画」1999年3月「第2次地方分権推進計画」を閣議決定し、それらにもとづき、1999年7月、「地方分権一括法」を提案し、議会はこれを付帯条件をつけて採択した。これによる地方行財政改革の内容は、以下の3点に要約できる。

(1) 地方自治を実現する上で、これまで最大の弊害といわれてきた機関委任事務については、分権推進委が「中間報告」の段階でその8割を廃止するとしていたが、結局55%にとどまり、45%は「法定受託事務」と名称をかえて残り、また国のさまざまな関与がつよめられる結果となった。

(2) 国庫補助負担制度については、機関委任事務とならぶ国の地方への関与・統制の手段とみて、その廃止・削減に向けて一歩踏み込んだ。ちなみに「地方分権推進計画」では、廃止24項目や一般財源化22項目などをふくめ66項目の整理合理化、運用・関与の改革39項目、新しい関係の確立51項目などが具体策としてあげられた。しかし、なお部分改革の範囲にとどまっているほか、削減後の一般財源の確保の具体策がみえず、また福祉等の国民生活関連領域での削減が先行し、浪費と無駄な投資が問題化している公共事業関連の削減への切り込みは不徹底に終わり、80年代の補助金削減と同様に重大な問題を残した。

(3) 税制や課税自主権の問題では、①法定外普通税の許可制を事前協議制へ（国との合意が必

要)、②法定外目的税の創設(国との合意が必要)、③個人市町村民税の制限税率の廃止(これは既に98年度から先行施行)にとどまり、本格的な税源委譲はゼロ回答といってよい。また地方交付税制度については、地方団体は交付税額の算定方法に関し、意見をのべることができるとされ、また自治省の手による交付税の特定補助金化にたいしては、過疎債など必要最低限のものにするという多少のしぼりはかけられたが、その一方で、交付税額算定において行政改革や市町村合併を強制・誘導する措置がとられるなど、制度の主旨を逸脱する重大な内容が盛り込まれた。また地方債の許可制は、包括的な協議の方式に改められるとされているが(2005年度以降)、しかし資金運用部ひきうけのような政府資金等によるものは「同意」、つまりは許可制が担保されている。

以上が、中央レベルでの地方行財政改革の動きと現在の到達点である。他方、地方レベルでも活発な動きをみせている。センセーションをまきおこした東京都をはじめとする外形標準課税の導入、地方行財政の効率化を理由とする市町村合併の促進などは、その典型的なものである。さらに、各種の地方自治体が新税を構想して課税自主権を強化しようとする動きも注目されよう。

このように各地方自治体は、なんとか少しでも財政危機を緩和して、地方分権化の受け皿づくりのために工夫をこらそうとしている。いずれも「地方分権の時代」に対応しようとする点では共通であっても、これらの地方自治体の動きには、つぎの2つの考え方が混じり合いながら、時として、そのうちの一方の側面が強く全面に出てくるという不安定な状況にあるといえる。

ひとつは、経済的効率性にもとづく規制緩和・民営化によって公的サービスの守備範囲を見直し、市場原理にゆだねた競争的地方自治を実現しようとする動きである。しかし、この傾向が過度な経済的効率性を追求することになれば、なるほど、地方財政の赤字は減るにちがいないが、それでは、切実に福祉を必要としながらも福祉サービスへの対価を支払えない人達を生活不安におとし入れ、結果として社会の不安定化を一層増大させることになってしまう。こうした地方自治体の公共政策では、今後の高齢社会を支えられないことは明らかであろう。

私たちは短絡的に、財政赤字がなくなれば財政危機も克服され则认为てはならない。必要な財政支出を削減したために、国民生活が極めて不安定になり社会の不安定化を一層高める——このようになれば、一体なんのための財政なのか、根本的に問われることになるであろう。財政は手段であって、それ自体が目的ではない、ということを忘れてはならない。

では、地方財政危機を克服しつつ、住民の広範な参加に基づいて住民のニーズに依拠した地方自治体を、どのようにすれば創造できるのであろうか。

そこで、もうひとつの動きが地方自治体にみられつつある。それは「市場の失敗」を克服するとともに、「政府の失敗」をも修正するため、実質的に国民の参加を促進し、住民の自主的な活動諸団体と協力する社会システムを創っていかうとする動きである。

とくに、最近、高齢者介護や地域福祉、地域医療、健康スポーツ、生涯教育、文化活動など住民の行政需要の多様化や、廃棄物、ゴミ処理に関わるリサイクル問題などの分野において、公共サービスが地域住民の参加や協力なしに行われにくい領域が広がってきている。そうした状況を反映して、住民の自主的な組織としてNPOをはじめとするボランティア活動や協同組合活動などの広がりがみられる。したがって地方自治体は、こうした新たな公共政策の主体としての諸団体とパートナーシップをむすびながらネットワーク化し、多様な住民ニーズの実現をめざすための社会システムづくりに積極的に取り組んでいくことが必要であろう。

おわりに

以上、本稿では、鳥取県で展開された公共事業を例に、国家や地方自治体が行うからといって、また公共事業であるからといって、公共性を有しているわけではなく、時に社会全体に対して著しい不利益をもたらす場合もあるということを論証するとともに、鳥取西部地震の際に鳥取県がとった行政措置を評価し、そこに公共政策における地方自治体の新たな可能性を探ろうとした。

終わりにあたって、次の2点を確認しておこう。

第1は、現代わが国における地方分権化の必要性和、そのもとでの自治体の役割に関してである。

現代の地域社会には、住民が安心して暮らすことができない諸問題が山積みし、その解決が迫られている。大都市では過密化する生活環境の悪化が進展し、地価高騰、住宅不足、交通問題などによって住民の生活が脅かされている。他方、中山間地域では急速な少子・高齢化が進み過疎化に一層の拍車がかかっていると同時に、地方都市においても、商店街の衰退や産業空洞化によって地域の活性化が失われている。

このような状況を生み出した原因には、経済的効率性を優先させてきたこれまでの経済システムと中央集権的な政治・行政システムの弊害があげられる。確かに、経済的効率性の追求は経済的富の豊かさを保障したかもしれないが、他方、ゆとりある地域社会を保障するものではなかった。また、中央集権的な政治・行政システムは、なるほど一定のナショナルミニマムを達成することに成功したかもしれないが、個性豊かな地域社会を創造することを妨げてきた。

したがって、近年、その反省に立って、経済的効率性優先の社会ではなく、地域で生活する人々が安心して生き生きと生活できるような個性豊かで調和のとれた地域社会をつくることが求められている。そのためには、地域の状況と、そこで生活する住民の要求を的確に反映できるような政治・行政システムとして、中央集権から地方分権へのシステム転換が求められようになってきた。

もともと地方自治体は、住民にとって身近な行政主体として、住民の生活状況が理解しやすく、住民のニーズをつかみやすい。まさに、基礎的自治体である。したがって、住民のニーズに応える政策の計画から実行に至るまで、中央政府よりもむしろ地方自治体こそが、その担い手として適格であるといえる。ここに、今後の公共政策の主体として地方自治体が重視される理由がある。

さらに、国や地方自治体のみが公共政策の主体であるとは限らない。住民のニーズを的確に把握しその実現に向けて計画・活動するという意味での住民組織、N G O・N P Oやボランティアなどの組織も公共政策の主体として位置づけることは十分可能である。それどころか、今後の公共政策のあり方を展望する場合、これらの住民組織が公共政策の主体となって国や地方自治体がその活動をサポートするという関係さえも多く見られることであろう。

第2に、地方自治体は公共政策の範囲を一方的に狭めたり固定化するのではなく、住民の生活状況に応じて柔軟に対応することが必要である。

なぜなら、本稿における鳥取西部地震の際の鳥取県の対応で見たように、従来は私的領域とみなされていたものに新たな公共的意義を見出し、それを地方自治体にとって公共政策の対象とする必要性が生まれてくるからである。また現在、政府が推進している規制緩和・民営化政策によって公共領域が狭められようとしているのに対し、現実にはその政策が国民生活を一層不安定にすることによって、逆に公共政策を必要とする領域を拡大するというパラドックス（逆説）を生んでいるからである。

このうち、前者は積極的な公共性の発見であり、後者は事後的な公共領域での対応と言えるが、いずれも、市民の生存権を保障するという本来的意義における公共政策の重要な使命であることを忘れては

なるまい。

主な参考文献

- 鳥取県総務部税務課『鳥取県税務統計書』（平成11年度第49集），2000年11月。
鳥取県『財政状況』（第105号）2000年5月。
鳥取県『平成11年度決算状況報告書』2000年12月。
鳥取県『平成12年度鳥取県予算のありまし』。
鳥取県『平成13年度鳥取県予算のあらまし』。
鳥取県『平成13年度県税のあらまし』。
鳥取県『平成13年度版県税のしおり』。
鳥取県総務部財政課「中期財政運営の指標について（試案）」1998年2月24日。
鳥取県総務部財政課「中期的な財政見通しについて」2000年2月28日。
総務省自治財政局財務調査課『平成11年度都道府県決算の概況』2000年。
自治省税務局『平成12年度地方税に関する参考計数資料』2000年2月。
自治省『地方財政白書』（平成13年版）2001年。
自治省財政局『地方財政のしくみとその運営の実態』1996年。
石原信雄，嶋津昭監修『四訂 地方財政小辞典』ぎょうせい，1998年。
鳥取県防災危機管理課『平成12年鳥取県西部地震の記録』2001年。
藤田安一「鳥取県における財政危機の現状と課題」『鳥取大学教育地域科学部紀要』（地域研究）第3巻 第1号，2001年7月。
藤田安一「現代鳥取県における市町村財政の特徴と課題」『鳥取大学教育地域科学部紀要』（地域研究）第3巻 第2号，2002年1月。
藤田安一「公共政策と経済倫理」『鳥取大学教育地域科学部紀要』（地域研究）第4巻 第3号，2003年3月。
藤田安一「公共政策の現代的意義」『鳥取大学教育地域科学部紀要』（地域研究）第5巻 第1号，2003年5月。

（2003年3月18日受理）

